**BAB 3**

**PROSES, LINGKUNGAN DAN PENGARUH NILAI DALAM KEBIJAKAN PUBLIK**

1. **PENDAHULUAN**

Bab ketiga akan membahas mengenai kerangka kebijakan public. Bab ini menjadi dasar bagi bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang Proses dan sistem kebijakan publik, lingkungan kebijakan publik dan nilai dalam kebijakan publik

**Kompetensi Dasar**

Mampu memahami proses kebijakan, lingkungan kebijakan dan pengaruh sistem nilai dalam kebijakan publik.

**Indikator**

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan dan menganalisis proses kebijakan public
2. Menjelaskan dan menganalisis lingkungan kebijakan publik
3. Menganalisis esensi nilai dalam kebijakan publik

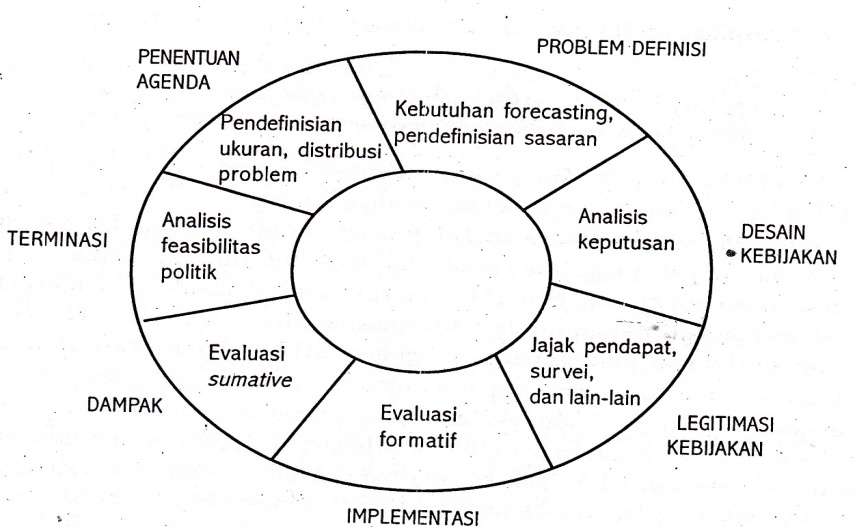
**Tujuan Pembelajaran**

1. Menguasai proses kebijakan public.
2. Menguasai lingkungan kebijakan publik.
3. Mendapatkan esensi nilai dalam kebijakan publik.
4. **PENYAJIAN MATERI**
5. **Proses Kebijakan Publik**

Kebijakan public sebagai sebuah proses,yang merupakan proses politik, maka dipersepsikan sebagai sebuah siklus. Pusat perhatiannya ditekankan pada tahap-tahap yang ada di dalam siklus itu.

**Gambar 3.1.**

**Siklus Kebijakan**



**Sumber : Parson (2006)**

Senada dengan Parson, Howlet dan Rames (dalam Subarsono,2005:12) menyatakan bahwa proses kebijakan public terdiri dari 5 tahapan sebagai berikut :

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian pemerintah.
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan/tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Berikutnya, Anderson sebagaimana dikutif Subarsono (2005:12) menetapkan proses kebijakan public sebagai berikut :

1. Formulasi masalah (*problem formulation*), yang terurai Apa masalahnya?, Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah itu bisa masuk agenda kebijakan?.
2. Formulasi kebijakan (*formulation*): Bagaimana mengembangkan pilihan atau alternative untuk memecahkan masalah tersebut?, Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan.
3. Penentuan kebijakan (*adoption*) : Bagimaa alternative ditetapkan?, Persyaratan/criteria seperti apa yang harus dipenuhi?, Siapa yang akan melaksanakan kebijakan?, Bagaimana proses/stretagi untuk melaksanakan kebijakan?, Apa isi dari kebijakan yang ditetapkan?.
4. Implementasi (*implementation*): Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan?, Apa yang mereka kerjakan?, Apa dampak dari isi kebijakan?.
5. Evaluasi (*evaluation*): Bagaimana tingkat keberhasilan dampak kebijakan diukur?, Siapa yang mengevaluasi kebijakan?, Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan?, Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan/pembatalan?.

Perubahan kebijakan (*policy change*) merupakan bagian lanjutan dalam proses kebijakan. Sebagai sebuah instrument analitik, maka konsep perubahan mengacu pada titik temu dimana seharusnya kebijakan dievaluasi dan dirancang bangun atau didesain kembali

Selanjutnya terminasi kebijakan (*policy termination*) adalah sebuah fase atau istilah untuk menunjukkan cara mengakhiri kebijakan yang telah kadaluarsa atau kinerjanya dianggap tidak memadai. Beberapa program tertentu diketahui memang tidak jalan, karenanya perlu segera dihapus, sementara beberapa program yang lain terlantar atau jalannya tersendat-sendat dan kinerjanya merosot lantaran kekurangan sumberdaya (biaya) atau ternyata tidak dianggap rasional dan hanya memenuhi ambisi politik tertentu. Jadi berdasarkan pendekatan siklus kebijakan, istilah terminasi ini mengacu pada titik akhir dari siklus kebijakan.

1. **Lingkungan Kebijakan Publik**

Lingkungan dalam konteks kebijakan public, telah menempatkan batas-batas dan hambatan-hambatan pada apa yang dilakukan oleh para pembuat kebijakan. Lingkungan kebijakan, seperti adanya pengangguran, kriminalitas, krisis ekonomi, gejolak politik akan mempengaruhi dan memaksa pelaku atau aktor kebijakan untuk meresponnya, yakni memasukkannya dalam agenda kebijakan dan selanjutnya melahirkan kebijakan public untuk memecahkan masalah-masalah yang bersangkutan

Winarno (2002:95) menggambarkan bahwa dalam konteks teori system, pembuatan kebijakan public tidak bisa dilepaskan dari lingkungan. Kebijakan public dipandang sebagai tanggapan dari sebuah system terhadap tuntutan yang timbul dari lingkungan. Aneka lingkungan itu kemudian mempengaruhi kebijakan, karena pembuatan kebijakan tidak dapat dilepaskan dari lingkungan kebijakan. Tuntutan (*demands*/*claims*) terhadap suatu tindakan kebijakan bersumber dari lingkungan yang kemudian mengalir ke dalam sistem politik dan pada saat yang sama lingkungan memberikan “*Limits*” dan “*Constrains*” terhadap Pembuat Kebijakan (*Policy Makers*/ *Stakeholders*/*Policy Actors*).

Paralel dengan di atas, Anderson dalam Parsons (2011:9) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu respons dari sistem politik terhadap *demands*/*claim* yang mengalir dari lingkungannya. Dunn (2000:110) kemudian menggambarkan keterkaitan lingkungan dengan elemen-elemen system kebijakan public, yaitu : Pertama, *Stakeholders* atau Pelaku Kebijakan atau disebut juga *Policy Actors* atau *Political Actors* baik formal maupun informal dalam *Boundaries* sistem politik. Kedua, Kebijakan Publik (*Policy Contents*). Ketiga Lingkungan Kebijakan (*Policy Environment.* Hubungan dan proses keterkaitan itu terlihat pada gambar di bawah ini.

**Gambar 3.2 .**

**Hubungan Tiga Elemen Sistem Kebijakan**

*STAKHOLDERS* KEBIJAKAN

KEBIJAKAN PUBLIK

LINGKUNGAN KEBIJAKAN

**Sumber : Dunn (2000)**

Alur keterkaitan lingkungan dimulai dari pendifinisian masalah kebijakan yang sangat tergantung pada pola keterlibatan pelaku kebijakan (*policy stakeholders*) yang khusus, yaitu para individu atau kelompok individu yang mepunyai andil di dalam kebijakan karena meraka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Pelaku kebijakan, misalnya kelompok warganegara, partai poltik, agen-agen pemerintah, pemimpin terpilih sering menangkap secara berbeda informasi yang sama mengenai lingkungan kebijakan.

Lingkungan kebijakan yaitu konteks khusus dimana kejadian-kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan (*stakeholders*) dan kebijakan publik. Oleh karena itu, sistem kebijakan berisi proses yang bersifat dialektis, yang berarti bahwa dimensi objektif dan subjektif dari pembuatan kebijakan tidak terpisahkan di dalam prakteknya. Beberapa faktor lingkungan dimaksud antara lain: (a). Karakteristik geografi, seperti : sumberdaya alam, iklim,topografi; (b). Variabel demografi, seperti : banyaknya penduduk, distribusi umur penduduk, lokasi spasial; (c). Kebudayaan politik; (d). Struktur social; (e). Sistem ekonomi.

Sistem kebijakan adalah produk manusia yang subjektif yangdiciptakan melalui pilihan-pilihan yang sadar oleh para pelaku kebijakan. Sistem kebijakan ini adalah realitas objektif yang di manifestasikan ke dalam tindakan-tindakan yang teramati berikut konsekuensinya. Para pelaku kebijakan merupakan produk dari sistem kebijakan.

Ada dua variabel lingkungan yang banyak mendominasi pembuatan kebijakan, yakni variable kebudayaan politik (*political culture variable*) dan variabel social ekonomi (*socio economic variable*). ***Pertama***, Kebudayaan Politik. Kebudayaan masyarakat dapat membentuk atau mempengaruhi tindakan social, tetapi bukan satu-satunya penentu. Kebudayaan hanya salah satu factor lingkungan yang mempengaruhi prilaku masyarakat. Kebudayaan politik adalah bagian dari kebudayaan masyarakat, yang mencakup nilai, kepercayaan, sikap tentang apa yang akan dilakukan oleh pemerintah dan bagaimana melakukannya, serta bagaimana menjalin hubungan dengan warganegaranya. ***Kedua,*** Kondisi Sosial Ekonomi. Kebijakan public sering dipandang sebagai instrumen untuk menyelesaikan konflik antara berbagai kelompok dalam masyarakat, dan diantara pemerintah dengan privat. Kebijakan karenaya dapat dipergunakan untuk menyelesaikan persoalan diatas, melalui perubahan ekonomi atau pembangunan. Kebijakan pemerintah juga dapat melindungi kelompok yang lemah dengan menciptakan keseimbangan hubungan diantara kelompok yang berbeda.

1. **Nilai-Nilai dalam Kebijakan Publik**

Ada banyak nilai-nilai yag menjadi pedoman prilaku dalam pembuatan kebijakan public. Dalam praktek, pembuat kebijakan akan menetapkan criteria, berupa nilai-nilai yang menjadi ukuran dalam pengambilan kebijakan. Nilai dalam kebijakan public pada dasarnya adalah sebuah pandangan tentang siapa yang mendapatkan sesuatu, mengapa dia, adalah pertanyaan yang mengacu pada nilai. Karenanya pembuatan kebijakan (keputusan) adalah proses yang mesti dianalisis dari segi siapa yang mendapat suatu nilai, kapan mereka mendapatkannya, dan bagaimana nilai tertentu itu diperoleh. Laswell dalam Parson (2006,342-345) mempertegas persoalan nilai dengan menjelaskan bahwa proses politik dalam kebijakan public menjadi proses dimana orang bertujuan untuk mengamankan dan mempromosikan nilai-nilai melalui institusi. Dalam pembuatan kebijakan pemerintah sering sekali mendapatkan pengaruh atau tuntutan dari para aktor, mereka banyak yang mendesak kepada pemerintah agar pemikirannya atau sarannya dapat dipertimbangkan. Pengaruh desakan tuntutan tersebut datang berbeda-beda dari masing-masing para aktor, mereka mendesakan tuntutan yang berbeda dengan tujuan yang berbeda dan pada waktu yang berbeda pula. Dalam hal ini kebijakan merupakan fungsi dari nilai dan perilaku para aktor, fungsi dan nilai tersebut berdasarkan desakan para aktor mengenai kepentingannya masing-masing.

Anderson (dalam Winarno,2002:93) mendeskripsikan nilai-nilai yang menjadi elemen penting dalam kebijakan public, yaitu : 1) Nilai-nilai politik, 2) Nilai-nilai organisasi, 3) Nilai-nilai pribadi , 4) Nilai-nilai kebijakan, 5) Nilai-nilai ideologis . ***Pertama*,** nilai-nilai politik merupakan nilai yang berdasarkan atas kepentingan politik dari seorang aktor politik, seperti: kepentingan kelompok, golongan atau partai politik tempat seorang aktor yang memimpin partai politik tersebut. ***Kedua***, nilai-nilai organisasi merupakan nilai yang dilakukan oleh seorang aktor dalam mempertahankan organisasinya dan memperluas organisasinya demi memperoleh anggota atau masa yang lebih banyak, serta memperluas aktivitas ruang lingkupnya. ***Ketiga,***nilai-nilai pribadi merupakan nilai yang dimiliki oleh seseorang yang berasal dari sejarah kehidupan pribadinya, sehingga nilai tersebut ikut terbentuk dalam perilakunya. ***Keempat***, nilai-nilai kebijakan merupakan nilai yang dimiliki oleh seorang aktor yang berupa tindakan-tindakannya, seperti moralitas, rasa keadilan, kemerdekaan, kebebasan dan kebersamaannya. ***Kelima***, nilai-nilai Ideologi yang merupakan seperangkat nilai-nilai dan kepercayaan yang berhubungan secara logis, dan memberikan gambaran dunia yang disederhanakan dan merupakan pedoman bagi rakyat untuk melakukan tindakan

1. **RANGKUMAN**

Kebijakan public sebagai proses, meliputi setidaknya 5 tahapan sebagai berikut : 1) Penyusunan agenda (*agenda setting*), 2) Formulasi kebijakan (*policy formulation*), 3) Pembuatan kebijakan (*decision making*), 4) Implementasi kebijakan (*policy implementation*), 5) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Selanjutnya yang juga tidak bisa dipisahkan dengan proses kebijakan public adalah perubahan kebijakan dan terminasi kebijakan.

Perubahan kebijakan (*policy change*) merupakan bagian lanjutan dalam proses kebijakan. Sebagai sebuah instrument analitik, maka konsep perubahan mengacu pada titik temu dimana seharusnya kebijakan dievaluasi dan dirancang bangun atau didesain kembali

Selanjutnya terminasi kebijakan (*policy termination*) adalah sebuah fase atau istilah untuk menunjukkan cara mengakhiri kebijakan yang telah kadaluarsa atau kinerjanya dianggap tidak memadai.

Kebijakan publik juga adalah suatu respons dari sistem politik terhadap *demands*/*claim* yang mengalir dari lingkungannya. Keterkaitan lingkungan dengan elemen-elemen system kebijakan public, yaitu : 1) *Stakeholders/*Pelaku Kebijakan/ *Policy Actors* atau *Political Actors* baik formal maupun informal dalam *Boundaries* sistem politik, 2) Kedua, Kebijakan Publik (*Policy Contents*), 3) Ketiga Lingkungan Kebijakan (*Policy Environment).*

Nilai-nilai yang menjadi elemen penting dalam kebijakan public, yaitu : 1) Nilai-nilai politik, 2) Nilai-nilai organisasi, 3) Nilai-nilai pribadi , 4) Nilai-nilai kebijakan, 5) Nilai-nilai ideologis.

1. **LATIHAN**
2. Gambarakan tahapan proses dan keterkaitan setiap proses kebijakan public.
3. Apa makna perubahan kebijakan dan terminasi kebijakan dengan kebijakan public hasil evaluasi.
4. Gambarkan lingkungan kebijakan public, dan jelaskan keterkaitan setiap elemen lingkungan dengan kebijakan public.
5. Apa yang dimaksud dengan nilai individu dalam kebijakan public dan apa yang dimaksud dengan *Stakeholders/*Pelaku Kebijakan/ *Policy Actors* atau *Political Actors* baik formal maupun informal dalam *Boundaries* sistem politik.
6. **PUSTAKA RUJUKAN**

Parson,Wayne.2006. Public Policy : ***Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan***. Kencana. Jakarta

Subarsono, AG. 2005. ***Analisis Kebijakan Publik : Konsep,Teori dan Aplikasi.*** Pustaka Pelajar. Yogjakarta.

William,Dunn. 2000. ***Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua***. Gajahmada University Press. Yogyakarta

Winarno,Budi.2002.  ***Teori dan Proses Kebijakan Publik***. Media Pressindo. Yogyakarta.

1. **GLOSSARI**

***Policy Actors :*** Orang atau sekelompok orang yang membuat kebijakan

***Limit and Constrains:*** Pembatas dan pemberi batas dalam pembuatan kebijakan